

# 人権のまちづくり（運動）に向けて

後 藤 直

## 〔抄 録〕

京都市内の被差別部落では1990年代以降、新たなまちづくり（運動）が取り組まれてきている。その指針となったのが、部落解放同盟京都市協議会の呼びかけによって組織された「京都市部落実態調査研究会（91年5月）」と「総合プロジェクトチーム21（99年10月）」での論議である。本稿では、二つの研究会での報告書を受けて、ここ二十年のまちづくり（運動）がどのように取り組まれたのかを検証する。

また、千本での事例をもとに改良住宅建て替えを契機として共生・永住・自治をキーワードに住民参加で取り組まれてきた京都市内の被差別部落におけるまちづくりを検証するとともに、全面ネットで住宅地区改良事業が取り組まれた京都市内の被差別部落における今後十年のまちづくりの指針となる「ストック計画」について考える。

キーワード：まちづくり、人権、部落問題、同和教育

## I 京都市内の被差別部落におけるまちづくり運動20年の検証（上）

はじめに

京都市内の被差別部落では1990年代以降、新たなまちづくり（運動）が取り組まれてきている。その指針となったのが、部落解放同盟京都市協議会の呼びかけによって組織された「京都市部落実態調査研究会（91年5月）」と「総合プロジェクトチーム21（99年10月）」での論議である。本稿では、二つの研究会での報告書を受けて、ここ二十年のまちづくり（運動）がどのように取り組まれたのかを検証する。

### 1 部落解放運動の新展開としてのまちづくり運動

#### (1) 京都市部落実態調査研究会の発足

「1980年代後半から90年代にかけて、それまでの運動・行政・教育が飽和点に達して日本経済の高度成長を背景として成立した同和对策審議会答申—同和对策事業特別措置法以来の取り組みが部落をどのように変えたのか（住環境改善、教育・就労）」を明らかにし、部落解放運動の新展開にむけた理論や実践を模索する目的で、部落解放同盟京都市協議会の呼びかけにより京都市部落実態調査研究会（以下「実態研」）が組織される（91年5月）。

この「実態研」の中で「雇用促進で京都市職員となった所得安定層（二極化）がまちづくりのシンボルであった改良住宅を否定し持家を求めて部落外（近辺）に流出した結果、オールクリアランスで改良事業が取り組まれた京都市内中心部の千本・田中・錦林・東三条・西三条・七条と改進では人口減少と高齢化という大きな問題に直面しており、80年代以降は所得安定層の減少と低所得層の増加＝貧困化という逆戻り現象が起こりつつある（貧困層増大へと特化）」（92年7月「中間報告書」）という80年代をとおした京都市内の部落の状況が明らかとなる。「施策を活用して学力をつけ、安定した仕事に就き、部落から出ていく」という当時の部落に作用していたサイクルを肌で感じてはいたものの、この調査をもって、それまでの運動・行政・教育の取組が空洞化しており「格差の是正と低位性の克服」という考え方を乗り越えた新しい取り組みが必要であることが検証され、その具体的な取り組みこそが「まちづくり運動」であるとの認識がなされる。

ところが、かつてまちづくりの牽引役であり受け皿であった部落解放運動団体が、70年代以降は「団体の対立がムラのまちづくりを遅らせてきた」京都市内の状況があり、このようなことから京都市内の被差別部落では、運動団体にとらわれないムラをあげた新たなまちづくり組織の必要性が、運動・行政それぞれの共通理解となる。

そして「実態研」での議論を受け、それまでの地元における取組、部落解放運動や同和行政が同和地区にもたらした成果と課題を全体で検討したうえで、建て替えや次のまちづくりを考えていこうという協議が始まり、運動団体間を超え、学区団体などをふ含めたまちづくり組織が千本・錦林・東三条・七条と辰巳の五地区で発足する。

## （2）まちづくり組織の結成（千本での事例より）

千本では、1990年代に入ると、老朽化の著しい改良住宅の建て替え問題が浮上してくる。都市計画家や大学の研究者など、まちづくりの専門家のアドバイスなどを受けながら、同和行政の枠組みにとどまらないさまざまな事例の研究や東京・世田谷や神戸・真野など各地で進められている住民と行政とのパートナーシップ型まちづくり運動の学習会などが取組まれる。さらには北九州市北方地区における「もやい（何人かでモノを共有したり、共同でコトをおこすこと）」をキーワードとした住民参加によるまちづくり（環境改善事業）の視察、タイやフィリピンなどアジアのスラムで住環境改善運動にとりくむ人々との交流なども取組まれる。そして93年3月、新しいまちづくりを進める組織として運動団体や学区社会福祉協議会が参加し「千本ふるさと共生自治運営委員会（略称「じうん」）」が発足する。

「じうん」の手によって、不必要に張り巡らされていたフェンスの撤去、コミュニティ道路づくりや空き地ワークショップが取り組まれていく。一方で、ワークショップなどを繰り返しながら、将来の千本のまちづくりを考える構想案づくりなどが進められる。そして96年6月、住民の夢を形にした「2010年の千本・基本計画（じうん案）」が発表され、97年には住宅などの配置計画図も完成する。この計画案の中には「地区内で持ち家を実現」に関する提案も盛ら

れていた。

## 2 今後の京都市内における人権のまちづくり

### (1) 総合プロジェクトチーム 21 の発足

1990年代以降、改良住宅の建て替えを契機とした新たなまちづくりが京都市内の被差別部落で取り組まれてきてはいるものの、93年～2000年調査によると京都市内七地区の被差別部落の人口は七年間で3分の2(10213人→6398人)へと激減している。

このような問題が進行するなか「若年層(世帯)の地区外流出による戦後最大の人口減少は、80年代以上に地区の高齢、貧困、子どもの学力問題などに大きな影響を与えているのではないか」という問題意識のもと「総合プロジェクトチーム 21」(以下「プロジェクト 21」)が部落問題やまちづくり、教育にかかわる若手の研究者によって99年10月に発足する。先述の「京都市部落実態調査研究会」が、80年代をとおした成果・課題と90年代の運動や行政・教育のあるべき姿や方向性を示したのに対して「プロジェクト 21」は、90年代の現状・課題をふまえて21世紀の運動やまちづくりの方向性を模索するために取組まれたものであった。

部落解放運動、教育、啓発、保健・医療・福祉とまちづくりの五項目にわたる報告書(2000年5月)の中で今後のまちづくりに関しては「NPOなどを設立し、これが事業主体となり改良住宅の建て替えを契機に被差別部落のまちづくり資源である公共施設などを利用しつつ事業などを展開しながら、自らの手でまちづくりを継続していくことにこそまちの再生がある」としている。

### (2) まちづくり NPO (法人) の設立

「プロジェクト 21」での議論などをふまえて、各地区で NPO 法人設立にむけた動きが隣保館事業の委託化などを契機に本格化することとなる。2002年8月、隣保館事業のうち「特別事業(デイサービス事業・地域交流促進事業・継続的相談援助事業)」について社会福祉法人や NPO 法人などへの事業委託が可能となり、京都市では05年4月以降、NPOなどの団体にコミュニティセンター(旧隣保館)の管理および事業運営を委託することとなる。これを契機に、吉祥院では同盟支部が中心となり、千本では同盟支部が参画する(学区)社会福祉協議会が、七条では運動団体・自治会がまちづくり法人を設立し、05年5月よりコミュニティセンターなどの管理・運営業務を受託することとなる。また、東三条や改進においても人権・福祉や教育にかかわる NPO が設立されている。今後は、京都市内における部落解放運動のあり方にも大きな影響を及ぼすことが予想されるこれら NPO 法人のネットワーク化が急務である。

さらに11年4月より京都市内のコミュニティセンターは「京都市いきいき市民活動センター」



図1 千本ふるさと共生自治運営委員会結成総会

と名称を変え、市民の公益・サークル活動などの市民活動を幅広く支援するための新たな公の施設へと生まれ変わった。千本・西三条・崇仁・吉祥院では、各地区のまちづくり NPO が指定管理者として四年間の管理運営を受託している。

今後は、これらの NPO がまちづくりや福祉の取組みへと事業を拡大することが求められる。具体的には、まちのメンテナンスや高齢者の介護・配食などにかかわるものを契機に、教育や就労を含めたコミュニティビジネス（ワーク）の創出、最終的には住宅の建て替えやコレクティブハウス、グループホームや高齢者施設づくりがプロデュースできるような力量をもった組織としてまちづくり NPO が展開できるかどうかで、今後の各地区でのまちづくり（運動）の規模・内容が決定することになるだろう。

### （3）大学などとのパートナーシップによる共生・協働のまちづくり

被差別部落におけるまちづくりは「行政の責務」として特別施策を設けながら、自治体などの緊急かつ重要課題として取り組まれてきたが、法の期限切れや先述の京都市の事例を出すまでもなく国や自治体の財政破綻、国のかたちや自治体のあり方が大きな過渡期を迎えている今日、単に行政との関係性だけでまちづくりが取組める状況にない。行政に代わる、あるいは行政をふくめた複数のパートナーが必要となっている。

京都における重要なパートナーのひとつが大学である。京都は、37 の大学・短期大学を有し、人口の約一割を学生が占め「大学のまち」である。まちづくりの課題に関する研究・教育、まちづくりを支える人材育成、社会人教育への施設開放など、大学は地域にとってまちづくりを進めるうえで貴重な資源であり、重要なパートナーである。一方、大学にとっても、地域への貢献をととして地域における存在価値・評価を高めることとなり、地域を教育のフィールドとして活用することにより特色のある実践的・効果的な教育を進めることが可能となる。何より大学自身が地域に支えられる双方向の関係・存在でもある。

まちづくり NPO と同様、今後の京都における被差別部落のまちづくりの成否を決定づけるのが大学との連携である。各地区の NPO などが主体となって、地域と大学・行政が加わったパートナーシップのまちづくり組織の立ち上げや協定の締結など、具体的な取組みを進めていく必要がある。同時に、大学生や大学関係者の改良住宅への入居もふくめた地区への受け入れを早急に議論する必要がある（現在は一部地区の改良住宅に留学生世帯が入居）。公営住宅のあり方に関する論議や法的な整備などが必要だが、地区の活性化やコミュニティバランスを考えるうえで緊急かつ重要な問題である。

千本・田中・錦林・東三条・西三条・改進と七条の各地区には、大学が近接しており「大学のまち京都」の地域版を実現するには絶好の立地にある。

おわりに

千本に隣接する佛教大学では、2011 年度より総合研究所における共同研究班一般研究として「大学と地域の協働による共生のまちづくり～大学をコアとしたソーシャルキャピタルの

構築～」が取組まれている。教育・住環境・就労・コミュニティなど生活にかかわる問題を、大学と地域が協働して取り組もうというもので、地域と大学とのパートナーシップによるまちづくりがすでにスタートしている。

改良事業が取り組まれてきた京都市内の各地区では、まちづくり NPO が主体となった大学などとのパートナーシップによるまちづくりの推進が今後の「人権のまちづくり」実現のキメテとなるに違いない。

## Ⅱ 京都市内における改良住宅建て替えを契機とした新たなまちづくりの検証(下)

はじめに

まちづくり政策の基本となる「京都市基本計画 (2010 年 12 月)」住宅部門の基本方針・施策を定めた計画である「京都市住宅マスタープラン」を受けて、京都市は 2011 年 2 月「京都市市営住宅ストック総合活用計画」(以下「ストック計画」)を公表する。11 年度からの十年間にわたる 99 団地・702 棟・23616 戸 (21「団地」・137 棟・4556 戸は改良住宅) ある市営住宅団地や住棟の活用方針を示したものである。

人口減少・少子高齢化社会の到来、京都市の財政状況からくる事業費削減と環境問題への考慮、また入居者の高齢化などから「ストック計画」は『住宅を作っては壊す』というフロー重視の考え方から「しっかりと手入れして、長く大切に使う」というストック重視の考え方に転換し「市営住宅ストックを長く有効に活用する」ことを基本的な方針』としている。したがって、公営住宅の建て替えは老朽化の著しいものに限定し最小限に抑制するものとし「改良住宅においては、これまでとりくまれた建て替えは行わず、改善された住宅への住み替えによる集約を進め、用途の廃止や転用などを図る」としている。

この中で住宅地区改良事業 (全面ネット) が早くから実施されてきた七地区 (千本・田中・錦林・東三条・西三条・改進と七条) を市営住宅団地と位置付け団地再生検討団地としている (清井町・久世・辰巳の改良住宅については継続使用)。団地再生検討団地とは「改良住宅の建て替えは行わず耐震・高齢者対策などを実施しながら住み替えをベースとして人口減少による事業全体の縮小を図る」というものである。

全国の自治体に先駆けて被差別部落の住環境改善事業がとりくまれ、改良住宅が公営住宅全体の二割を占める京都市の方針であり、他の自治体への影響なども予想される。

本稿では、千本での事例をもとに改良住宅建て替えを契機として共生・永住・自治をキーワードに住民参加で取り組まれてきた京都市内の被差別部落におけるまちづくりを検証するとともに、全面ネットで住宅地区改良事業が取り組まれた京都市内の被差別部落における今後十年のまちづくりの指針となる「ストック計画」について考える。



## 1 住民参加による改良住宅の建て替え

千本ふるさと共生自治運営委員会（以下「じうん」）による「2010年の千本・基本計画」の提出を受けて、京都市内部でも千本での改良住宅の建て替え事業・まちづくりについての議論が始まり「じうん」との協議のなかで、97年秋から楽只第1棟・第2棟の建て替えにむけた取り組みが始まることとなる。

この建て替え計画づくりは、従来のように行政が計画案を策定し、その後、地元の説明するという手法ではなく、住民と行政が話し合いながら住み手の思いを反映した住まいをつくるという住民参加の手法で取り組まれる。「じうん」



図2 建て替えワークショップ

事務局が中心となって第1棟・第2棟の住民によるワークショップを行い、「千本でこんな暮らしがしたい。それにはこんな住まいが必要だ」という住民の思いを建て替えの基本計画（住民案）としてまとめて京都市に提示し、京都市はその案を尊重しながら計画づくりを行うというものである。

97年11月、ワークショップが始まる。まず、過去・現在の暮らしの発見、新棟での暮らし方のイメージの共有、次にコミュニティを重視した廊下や階段など共用部分の検討、そして住戸スペースの検討（条件や制限を確認しながらの間取りの検討）という順序で進められ、一年半後の99年春「楽只新1棟基本計画（住民案）」がまとまる。これを受けて京都市は十月、市としては初のケースとなる住民と行政とのパートナーシップによる「（仮称）楽只新1棟整備基本計画」を策定し、国の承認を得て建設に着手することとなる。着工後も内装や住棟まわりの植栽の配置、住棟管理のあり方などについて、引き続きワークショップがもたれる。

93年5月に地元でまちづくり組織として発足した千本ふるさと共生自治運営委員会の活動。97年秋から99年の春にかけ一年半を費やした第1棟・第2棟の住民によるワークショップ。地元住民とのパートナーシップを重視した京都市の姿勢。このようなものがあいまって、2002年4月、楽只市営住宅第1棟および第2棟の建て替え事業である第21棟（愛称「らくし21」鉄筋コンクリート造六階建て）が竣工する。



図3 更新住宅「らくし21」

この取組は京都市初の住民参加型改良（公営）住宅建て替え事業となり「らくし21」の取り組みがパイロットプランとなり田中・錦林・東三条・七条で「住民参加による改良住宅の建て替え」事業が進められることとなる。

## 2 永住できるまちの実現にむけて

建設省（国土交通省）は、99年度から定期借地権付き改良住宅制度の導入など住宅地区改良事業の制度改正を行う。これを受けて京都市では、03年度に正式に建て替え計画の中に定期借地権を活用した分譲（コーポラティヴ）住宅を位置づけ、実現にむけて動き出すこととなる。この取組は、改良住宅の建て替えに伴う「分譲更新事業」として実施される。公共の土地に居住者（民間）が組合をつくって分譲住宅を取得する——というもので、全国でも初めての試み（モデルケース）として取り組まれた。04年より組合設立準備会、建設準備会、そして05年9月に建設組合などを立ち上げ、建設にむけて本格的なプロジェクトが活動し、07年8月に竣工となる。97年に、「地区内での持ち家実現」を提案した（この時点で事業用地も確保）「2010年の千本・基本計画（じうん案）」が発表されてから十年の取り組みであった。

70年代ぐらいまでは「地区外へ移り住む」ということは「地域と縁を切る」「差別から逃げる」ことだとして扱われていた。しかし実際には、戸籍をふくめ地区とのかかわりを示す一切を消し去って、地区外へ出た人の話を耳にすることも無かった。そうした事例が皆無になったとは言えないが、人々の意識や状況は大きく変化していた。地区外に住んでいても、地区内と従来と同じ関係を保つ人も少なくはなかった。「町内で家が建てられないものか」こんな声も、あちこちで聞かれた。

所得安定層の部落外流出に見られるように、部落解放運動や同和行政の成果としてのヒトやモノが部落外へと流出する「出ていくまち」から転換し、千本が育んだ人材・力を地域の中に蓄積する仕組みをつくること。「忌避や排除の対象」から、部落の外からの積極的な投資（ヒト、モノ、カネ……）を呼び込む魅力のあるまちへと変える仕掛けをつくること。その仕組みと仕



図4 コーポラティヴ住宅「ミルノール」

掛けは、今後も増えつづけるであろう高齢者、部落でなお厚い層をなす生活に困難をかかえた人々にとっても大きな支えとなる。「持ち家の実現」はそのシンボリックなものとしてなされてきており、これが、千本ふるさと共生自治運営委員会が93年の設立以来用意し、21世紀に入って大きく花咲かせようとしているものであった。

千本では、90年代に入り新しいまちづくりが取組まれ、建て替え（更新）住宅第一号の「らくし21」が02年4月に竣工して以来、2010年12月時点で改良住宅五棟が除却され、建て替え（更新）住宅三棟とコーポラティヴ住宅（「ミルノール」）一棟が建設されている。建設省（国土交通省）より承認を受けた千本における住宅建て替えが終了したこととなる。

おわりに

「ストック計画」では前ストック計画の評価・課題として、ここ十年ほど取組まれてきた改良住宅の建て替えや改善事業についての実績やコストは明らかにしている。しかし「住まうこと」「まちづくり」についてのパラダイム転換となった住民と行政とのパートナーシップによるまちづくり、住民参加の改良住宅建て替えや多様な住宅供給のパイロットプランとしてのコーポラティブ住宅の建設など本稿で明らかにしてきた「改良住宅建て替えを契機とした90年代以降の新たなまちづくり20年」についてはほとんど触れられていない。これらの取り組みを「なかったこと」として葬るのではなく、行政として総括・検証し、次の十年にわたる市営（改良）住宅のまちづくり指針である「ストック計画」に積極的に生かされるべきである。

何よりも1990年代以降、住宅地区改良事業完成後の被差別部落で進められてきた改良住宅の建て替えを契機とした新たなまちづくりを積極的に評価し「多様な住宅の供給を促進することにより、定住人口の増加と多様な階層が居住できる」（京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会報告書、2009年3月）まちづくりを推進するための市営住宅団地における「まちづくり」計画の立案が京都市には求められている。

〔参考文献など〕

内田雄造編著『まちづくりとコミュニティワーク』2006年、部落解放・人権研究所  
内田雄造・大谷英二「転換期にある同和地区のまちづくりが今後の日本のまちづくりに示唆すること」  
2001年度第三六回日本都市計画学会学術研究論文集2002年、日本市計画学会

（ごとう すなお 教育学科）

2011年10月31日受理